

La acción humanitaria: necesidades de cambio

por John Holmes

El término “reforma” tiene múltiples connotaciones. No importa cuál sea la línea de trabajo ni si se aplica al sector público o privado. Esta palabra puede tener significados diferentes para cada persona.

Para los que creen en ella, significa corregir cosas y mejorarlas. Para los escépticos, se trata de cambiar cosas por el simple hecho de cambiarlas, o sustituir un sistema disfuncional en algunos aspectos por otro parecido. Para los que se oponen a ella, implica sustituir un sistema que funciona (a pesar de todos sus fallos y puntos débiles) por otro inapropiado, que está condenado a fracasar porque ha sido diseñado por gente en una torre de marfil que apenas entiende la situación real.

Así es la reforma humanitaria: están los que creen en ella, los escépticos y los detractores. Por fortuna, la gran mayoría de los trabajadores humanitarios creen en la necesidad de un cambio. Reconocen que es necesario mejorar la forma en que las organizaciones humanitarias llevan a cabo su tarea. Conocen bien la continua proliferación y, a veces, fragmentación de los agentes humanitarios y los problemas que surgen cuando falta capacidad operativa, planificación, previsión y coordinación. Han visto lo que ocurre cuando ciertos grupos de personas (como los desplazados internos) no son atendidos de forma sistemática o cuando ciertos sectores reciben un apoyo inadecuado. Por desgracia, son muy conscientes de los fracasos que se han producido en los últimos años en sitios como el Congo, Darfur, Liberia y el norte de Uganda.

El conjunto de reformas humanitarias propuesto por el Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés)¹ en 2005 y 2006 es ambicioso y de amplio alcance. Se centra en tres ámbitos principales: primero, conseguir una financiación para asuntos humanitarios más adecuada, flexible y puntual; segundo, reforzar el sistema de Coordinadores Humanitarios; y tercero, garantizar una atención más sistemática y certera a los principales sectores de ayuda mediante lo que se conoce como “enfoque sectorial”.² En la base de todo ello, se encuentra la

necesidad de reforzar nuestra interacción con los gobiernos y forjar una relación de colaboración más estrecha entre los agentes humanitarios, especialmente entre los que integran las Naciones Unidas y los que están fuera de ella.

Como ocurre con cualquier proceso de reforma, el movimiento se demuestra andando. Ahora, la pregunta es si los cambios funcionan o no. ¿Han mejorado las cosas? Actualmente, se está realizando una evaluación en profundidad, pero todavía no se dispone de resultados. Lo que se puede afirmar por el momento es que la aplicación de las reformas ha sido, en algunos aspectos, más lenta de lo esperado, aunque ya podemos ver ciertas mejoras en algunos ámbitos.

El nuevo Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)³ ha aportado más de 500 millones de dólares estadounidenses durante sus primeros 18 meses para colaborar en el lanzamiento de programas en situaciones de emergencia nuevas y en la financiación de proyectos en operaciones humanitarias que contaban con escasos recursos económicos. También se están ensayando otros mecanismos de financiación innovadores, como los fondos centralizados locales. Además, se está desarrollando un nuevo programa de formación para los Coordinadores Humanitarios y se están reforzando las relaciones entre éstos y el Coordinador de Ayuda de Emergencia. Asimismo, estamos en vías de diversificar la bolsa de Coordinadores Humanitarios para incluir más mujeres, así como personas del Sur y responsables ajenos a las Naciones Unidas. Mientras, el enfoque sectorial ha ayudado a garantizar una respuesta más fiable y estándar en algunas emergencias. Por ejemplo, en la crisis del Líbano en 2006, se designaron organismos líder para cada sector en las primeras 48 horas posteriores al estallido de la crisis. En

muchas situaciones anteriores, se tardaron meses, si no años, para hacer lo mismo.

Aunque se ha avanzado en algunos ámbitos, todavía queda mucho por hacer. En algunos países, los agentes humanitarios siguen sin confiar lo suficiente en el Coordinador Humanitario que dirige las labores de ayuda. Sabemos que necesitamos mejores Coordinadores, pero esto nos va a llevar tiempo. En el caso del CERF, hay una serie de problemas administrativos que debemos resolver, como garantizar que las ONG cuenten con un acceso adecuado a esta financiación (aunque sea de forma indirecta) y reducir gastos cuando el dinero se canalice a través de los organismos de las Naciones Unidas. En el caso de la estrategia de colaboración, tenemos que asegurarnos de que los directores globales de las células⁴ cumplen los compromisos que adquirieron y que estas siguen aumentando su capacidad.

El enfoque sectorial

El enfoque sectorial quizá es, de entre todas, la reforma de mayor calado. Pretende aumentar los estándares aplicables y garantizar mayor previsión, responsabilidad y colaboración en todos los ámbitos. Exige evolucionar desde la estrechez de los mandatos de las organizaciones del pasado hacia una panorámica más amplia por sectores, con grupos cooperativos (“células”) que trabajan bajo el mando de directores de célula claramente elegidos. Este planteamiento más estructurado debería permitir a los agentes internacionales colaborar mejor con los gobiernos, que son los primeros responsables en dirigir la respuesta humanitaria en su país. Les ofrece un socio claro dentro de la comunidad humanitaria internacional en cada uno de los sectores principales o ámbitos de la respuesta humanitaria.

El enfoque sectorial exige una transformación fundamental de la mentalidad y los puntos de vista: los directores serían los “facilitadores” de cada célula y también estarían disponibles como “proveedores de último recurso”, siempre que fuera necesario. Todavía tenemos que invertir mucho tiempo y



Una familia de refugiados en Chad trasladan sus pertenencias tras inundarse su refugio

ACNUR/H. Caux

esfuerzo en formar a las organizaciones para que sean buenas directoras de célula, así como en formar al personal para que sean coordinadores de célula eficaces. Esto llevará su tiempo y no debemos impacientarnos por ver resultados rápidos. Pero tampoco debemos ser complacientes. No hay motivo alguno para dejar para mañana lo que podemos hacer hoy.

El enfoque sectorial no trata solamente de mejorar la coordinación del sector en el ámbito nacional, sino que también pretende desarrollar la capacidad global de respuesta humanitaria, especialmente en las zonas donde localizamos lagunas en el pasado. A consecuencia de esta estrategia, en la actualidad, existen reservas globalmente accesibles (que se gestionan de forma centralizada) y otros recursos que los gobiernos pueden solicitar para completar su propia labor humanitaria. Los recursos para un ámbito determinado (como los refugios de emergencia, por ejemplo) son gestionados de forma global por una organización concreta, elegida como directora global de célula. Durante los dos últimos años, estos directores han trabajado con sus socios para conseguir reservas y recursos centralizados globales, acordar estándares operativos y procedimientos comunes y ayudar a los gobiernos de los países afectados en la coordinación de la respuesta de emergencia dentro de su sector. Los gobiernos que han hecho aportaciones han invertido más de 50 millones de dólares durante los

dos últimos años para desarrollar una mayor capacidad de respuesta global.

Volviendo al principio, la palabra "reforma" tiene múltiples connotaciones. Transcurridos dos años del proceso de reforma humanitaria del Comité Permanente Interagencial, creo que ha llegado la hora de dejar de hablar de reformas y concentrarse exclusivamente en utilizar del modo más eficaz posible todos los instrumentos y mecanismos que ahora tenemos a nuestra disposición. Los Coordinadores Humanitarios tienen términos de referencia claros y debemos asegurarnos de que los cumplen adecuadamente. El CERF ofrece un excelente mecanismo de financiación de los programas esenciales al comienzo de una nueva emergencia y de las crisis olvidadas, y tenemos que seguir maximizando su uso. La amplia perspectiva de sectores y células, más que de los mandatos de cada organismo, ha llegado para quedarse y tenemos que seguir reforzando la capacidad de sus directores y de las células en general para que realicen su labor. Dicho de otro modo, el programa de reforma se ha convertido sencillamente en nuestro modo de trabajar. También tenemos que mirar más allá del conjunto de reformas que el IASC acordó en 2005-2006. La Evaluación Independiente de la Capacidad de Respuesta Humanitaria, llevada a cabo en 2005,⁵ realizó una serie de recomendaciones sobre las que todavía tenemos que trabajar y que no debemos perder de vista.

Por último, la Plataforma Humanitaria Global, que no constituye una iniciativa del Comité Permanente Interagencial por sí misma pero que cuenta con su apoyo incondicional, representa un foro útil donde se puede reexaminar la cuestión de la colaboración. La respuesta humanitaria internacional sigue siendo una empresa dominada por Occidente, que necesita adaptarse urgentemente a la realidad del siglo XXI. En concreto, debemos reconocer que ahora existen muchas ONG nuevas en el sur y que muchas ONG eclipsan a los organismos de las Naciones Unidas en cuestión de capacidad operativa, presupuesto y tamaño. La Plataforma Humanitaria Global, iniciativa surgida del diálogo que mantuvieron en julio de 2006 las Naciones Unidas y las ONG⁶, nos ofrece una oportunidad única para que un amplio espectro de agentes humanitarios sigan debatiendo juntos en profundidad estas y otras cuestiones.

John Holmes es el Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia.

1. El IASC es el mecanismo primordial para coordinar la ayuda humanitaria de forma interagencial. www.humanitarianinfo.org/iasc

2. Véanse los artículos anteriores de RMF www.migracionesforzadas.org/pdfs/RMF25/RMF25_54_55.pdf y www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/06.pdf

3. <http://cerf.un.org>

4. Para obtener una lista de los organismos que dirigen las células de forma global, véase <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217>

5. www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf

6. www.icva.ch/ghp.html